

En France comme dans d'autres pays, la rénovation urbaine s'affirme comme un puissant levier de la transformation des conditions de vie dans les quartiers déshérités. Mais à qui profite réellement cette rénovation urbaine ? À l'aune de la justice sociale, les intentions comme les effets de cette politique apparaissent ambivalents. La mixité sociale profite-t-elle aux plus désavantagés ? Quelles sont les conditions d'une rénovation urbaine équitable ? Comment penser son articulation avec d'autres stratégies de revitalisation ?

À l'occasion d'un petit-déjeuner du Pôle, Thomas Kirszbaum s'est appuyé sur les résultats d'enquêtes de terrain menées en France et aux États-Unis et pour proposer un bilan des travaux de recherche. Comme souvent, les États-Unis offrent un miroir grossissant de nos propres pratiques. Une démarche de rénovation urbaine, amplement évaluée, y a été engagée sur des fondements très similaires à son équivalent français. Dans les deux cas, on repère les mêmes potentiels et les mêmes risques à l'égard des populations les plus désavantagées.

Loin des fausses évidences sur les vertus prêtées à la mixité sociale dans l'habitat, les sciences sociales éclairent la nature complexe des relations entre territoire et justice sociale.

THOMAS KIRSZBAUM

La rénovation urbaine n'est pas une exclusivité française. Cette politique participe de la volonté, partagée par tous les pays riches, d'engager une mutation fondamentale de leur parc d'habitat social. Signe de l'avènement d'une « société de propriétaires »⁽¹⁾, partout les bailleurs sociaux vendent la fraction la plus rentable de leur patrimoine, tout en se délestant, à l'autre bout de la chaîne, de leur patrimoine jugé obsolète et stigmatisant, par des opérations de démolition⁽²⁾. S'il existe une spécificité française, elle tient sans doute au recours systématique à cet instrument des démolitions, un procédé qui n'a rien d'automatique dans les autres pays et qui n'avait rien d'évident ici même, jusqu'à la fin des années 90. Faut-il rappeler le rapport Delarue qui, au début de la décennie précédente, entendait « *bannir les démolitions avec feu d'artifice et musique triomphale* »⁽³⁾ ?

En dehors de la France et des Pays-Bas en Europe, c'est de façon inattendue aux États-Unis que se rencontre un réel volontarisme en matière de démolitions. C'est inattendu car les États-Unis semblaient avoir renoncé, depuis trente ans, à toute politique urbaine d'envergure. Lancé au milieu des années 90, le programme de rénovation urbaine, intitulé Hope VI (*Housing Opportunities for People Everywhere*), apporte une exception remarquable à cette tendance lourde au repli des politiques fédérales.

Ce programme ne manque pas de ressemblances avec le Programme national de rénovation urbaine (PNRU) lancé dix ans plus tard par la France. Son équivalent américain s'était donné un objectif de 100.000 unités de logements sociaux à démolir en dix ans, pour un stock initial de 1,4 millions d'unités de logements sociaux. Cet objectif a été largement atteint et même dépassé. L'impact des démolitions est d'autant plus sensible aux États-Unis que le parc public (*public housing*) est de taille beaucoup plus modeste que celui de la

France⁽⁴⁾. Alors que les deux tiers des ménages français sont éligibles à un type ou un autre de logement social, le public housing n'est en effet qu'un logement de « dernier ressort » (*last resort*), proposé à ceux qui n'ont vraiment pas d'autre choix.

Comme en France, les logements détruits ont vocation à être remplacés par une offre diversifiée, faisant une place plus ou moins grande au secteur privé (le programme Hope VI est de ce point de vue beaucoup plus flexible que le PNRU), dans le but explicite de provoquer une « mixité des revenus » (*mixed-income housing*). Hope VI encourage aussi l'émergence de formes urbaines moins denses, avec une prédilection pour la maison individuelle et un souci de réorganiser des espaces publics et privés, dans le droit fil de la pensée urbanistique dominante aux États-Unis, celle du New Urbanism. Ajoutons que la mutation radicale des quartiers d'habitat social américains se réclame, comme son équivalent français, du développement durable.

⁽¹⁾ Donzelot J. (2006), *Quand la ville se défait. Quelle politique face à la crise des banlieues ?*, Seuil.

⁽²⁾ Scanlon K., Whitehead C. (eds) (2008), *Social Housing in Europe. A Review of Policies and Outcomes. Volume II*, London School of Economics and Political Science.

⁽³⁾ Delarue J.-M. (1991), *Banlieues en difficultés : la relégation*, Syros.

⁽⁴⁾ Il faut cependant inclure, aux USA, le parc de logements abordables produits et/ou gérés par le tiers-secteur associatif, quantitativement plus important à celui des logements publics.



La justice sociale comme discours de justification de la rénovation urbaine

Autre convergence remarquable, les grandes forces politiques des deux pays, de droite comme de gauche, appuient unanimement la rénovation urbaine, avec des discours de justification très proches. Il y est pareillement question de lutter contre la ségrégation résidentielle, de déconcentrer la pauvreté⁽⁵⁾ et de rétablir une plus grande égalité des chances entre citoyens. Cette préoccupation égalitaire indique l'une des finalités possibles de la rénovation urbaine, celle de la justice sociale, entendue comme la préoccupation pour le sort des habitants les moins favorisés des villes.

Cette référence à la justice sociale est explicite aux États-Unis, où le programme Hope VI s'applique à des lieux tellement ségrégués et désespérants, que le simple fait d'y injecter de l'argent public semble devoir n'apporter qu'un mieux-être à ceux qui y vivent comme condamnés comme dans une prison sociale. Précédée d'un ouvrage retentissant du sociologue William J. Wilson sur les « vrais défavorisés » de l'Amérique⁽⁶⁾, la publication simultanée, en 1991, de deux livres très médiatisés d'A. Kotlowitz et N. Lemann avait précipité le choix d'une nouvelle politique fédérale en matière de logements sociaux. Sans être forcément représentatifs de la situation d'ensemble du parc social américain⁽⁷⁾, ces deux derniers livres peignaient un tableau saisissant du désastre social

qu'étaient les projets de la ville de Chicago, ces grands ensembles massifs et hideux, infestés par les gangs et le trafic de drogue⁽⁸⁾. Deux ans plus tôt, une Commission bi-partisane du Congrès sur « les logements sociaux en situation de misère extrême » avait eu pour mission d'établir un diagnostic et proposer des solutions. Remis en 1992, son rapport indiquait que 80% des résidents du logement social avaient un revenu inférieur au seuil officiel de la pauvreté et que cette proportion s'était notablement accrue dans la décennie précédente. Rappelant la façon dont ces habitants étaient livrés à eux-mêmes, abandonnés y compris par les institutions en charge des plus démunis, elle suggérait que la fraction du parc cumulant les problèmes les plus aigus (estimée à 86 000 unités de logements) fasse l'objet d'un traitement approfondi et global.

La référence à la justice sociale est également de mise, côté français, par exemple dans le discours prononcé par N. Sarkozy à l'occasion de la présentation du plan Espoir Banlieues en février 2008⁽⁹⁾. Il parlait de ces quartiers « où la vie est plus dure qu'ailleurs parce que tous les handicaps, toutes les difficultés y sont concentrés, parce qu'il y a plus de pauvreté, plus de chômage, plus de violence, plus d'insécurité qu'ailleurs ». Avant d'ajouter : « Chacun, quelles que soient ses

⁽⁵⁾ La rénovation urbaine américaine a un caractère formellement « color-blind » (indifférent à la couleur) qui, à l'encontre des idées reçues, est plus marqué qu'en France. On ne repère aux USA aucune tentation -même indirecte- de faire de la diversification du logement un levier d'attraction de ménages blancs, ni aucune tentative d'ingénierie ethno- raciale du peuplement des logements sociaux reconstruits ou réhabilités. Cela est sans doute à porter au crédit de règles antidiscriminatoires connues et redoutées de tous les acteurs américains du logement. Voir Kirszbaum T. (2008), La mixité résidentielle : une politique (anti)discriminatoire ? Le cas de la rénovation urbaine aux États-Unis et en France, Volet « logement » d'une recherche comparative menée avec V. Amiraux, E. Lépinard et D. Sabbagh, « Les approches anglo-saxonnes et française de la lutte contre les discriminations ethniques », CERI/Sciences Po, DREES/MiRe.

⁽⁶⁾ Wilson W. J. (1987), *The Truly Disadvantaged : the Inner City, the Underclass and Public Policy*, University of Chicago Press (traduction française, *Les oubliés de l'Amérique*, Desclée de Brouwer, 1994).

⁽⁷⁾ Ses habitants sont globalement très pauvres, mais le patrimoine social est souvent de taille modeste et ne s'apparente pas partout, loin s'en faut, aux « ghettos verticaux » et monoraciaux des plus grandes villes, où le travail a déserté et où le crime prospère.

⁽⁸⁾ Kotlowitz A. (1991), *There Are No Children Here, Doubleday* ; Lemann N. (1991), *The Promised Land : The Great Black Migration and How It Changed America*, Vintage Books.

⁽⁹⁾ Voir Gilli F., Kirszbaum T. (2008), « Ghettoïsation, inégalité des chances, réduction des écarts. Les justifications du plan Espoir Banlieues », *Regards sur l'actualité*, 342, juillet.

DONNÉES SUR LE PROGRAMME DE RÉNOVATION URBAINE

La Loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1er août 2003, dite Loi Borloo, a créé l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) et institué un Programme de rénovation urbaine (PNRU) de transformation des quartiers fragiles classés en Zones Urbaines Sensibles (ZUS) ou présentant les mêmes difficultés socio-économiques (article 6). Cela se traduit par l'amélioration des espaces urbains, le développement des équipements publics, la réhabilitation et la résidentialisation de logements locatifs sociaux, la démolition de logements pour cause de vétusté ou pour une meilleure organisation urbaine de logements, ou le développement d'une nouvelle offre de logements.

Au 31/12/2008 étaient programmées la démolition de 123.850 logements (dont 3.455 dans les DOM), la reconstitution de l'offre locative à hauteur de 117.130 logements, la réhabilitation de 268.960 logements et la résidentialisation de 288.700 logements.

À cette même date, 363 projets avaient été approuvés par le Comité d'Engagement de l'ANRU (dont 300 conventions signées), concernant 90% des 215 quartiers prioritaires et 77% des 342 quartiers supplémentaires.

origines, quel que soit le quartier où il habite, saura qu'il a les mêmes chances et qu'il a les mêmes droits ». Mais de ce côté-ci de l'Atlantique, la volonté très explicite d'éradiquer les « ghettos » n'est pas dictée par le souci exclusif d'une égalisation des chances entre habitants. Un autre pan des discours publics français porte sur la menace que ces « ghettos » font peser, non seulement sur les destinées individuelles de ceux qui y résident, mais sur la société dans son ensemble. La finalité de justice sociale entre ainsi en concurrence avec une autre visée, à laquelle les pouvoirs publics accordent au moins autant d'importance : celle de la cohésion sociale. Or, cet objectif de cohésion déplace l'enjeu, qui n'est plus tant de répondre aux besoins de groupes ou de territoires particuliers, que de faire tenir ensemble les parties qui composent le tout de la société urbaine. S'il doit y avoir ciblage de quartiers et de populations, l'idée sous-jacente est que la société dans son ensemble en tirera profit.

Cette oscillation des discours entre égalité des chances et cohésion - perceptible dans la dénomination de l'ACSÉ qui juxtapose les deux finalités- est l'indice d'une ambivalence en quelque sorte constitutive de la politique de la ville en général, et de la rénovation urbaine en particulier. Cette dernière politique apparaît partagée entre le souci d'assurer un meilleur destin aux habitants concernés, et la volonté de répondre aux préoccupations du reste de la société face à ce qui est perçu comme des « ghettos » porteurs de tous les périls. Aussi est-il légitime de poser cette question : à qui profite la rénovation urbaine ? La réponse ne va nullement de soi. C'est pourquoi, il convient de revenir sur quelques-unes des hypothèses fondatrices de la rénovation urbaine, avant d'en examiner les impacts sociaux et d'indiquer les conditions auxquelles elle doit se soumettre pour satisfaire aux exigences de l'équité envers les plus démunis.

On esquissera ici un bilan⁽¹⁰⁾- forcément très synthétique - des travaux de sciences sociales susceptibles d'éclairer ces questions. La perspective internationale est indispensable car la situation française est marquée par un réel paradoxe : une place très singulière est accordée à la rénovation urbaine et à la mixité sociale, mais c'est à l'étranger que se déroule l'essentiel des débats académiques. En comparaison de la myriade de travaux produits aux USA, mais aussi en Grande-Bretagne, aux Pays-Bas et dans bien d'autres pays, il faut constater l'indigence des travaux d'évaluation sur la rénovation urbaine française et sur la vérification empirique des hypothèses qui fondent cette politique. Il y a là une réelle spécificité de la France, repérable dans la volonté politique de... ne pas savoir ce que produisent la rénovation urbaine et les situations de mixité ou non mixité sociale, en particulier sur la condition des groupes les plus défavorisés.

En appui sur la littérature internationale, on peut réexaminer deux des hypothèses fondatrices des politiques de rénovation urbaine qui, de manière plus ou moins articulée aux discours officiels, intéressent la justice sociale : réduire la ségrégation de l'habitat permettrait de combattre les discriminations ; déconcentrer la pauvreté contribuerait à rétablir l'égalité des chances.

⁽¹⁰⁾ Pour un approfondissement, voir Kirszbaum T. (2008), Mixité sociale dans l'habitat. Revue de la littérature dans une perspective comparative, HALDE, Etudes & Recherches, La documentation française.

Retour sur deux hypothèses fondatrices de la rénovation urbaine

LUTTER CONTRE LA SÉGRÉGATION GRÂCE À DES CHOIX RÉSIDENTIELS DIVERSIFIÉS

La ségrégation est souvent comprise comme le résultat d'un rejet dont certains groupes seraient l'objet, un rejet qui les priverait de la faculté de choisir librement leur quartier de résidence. C'est ce que l'on suggère en France avec des expressions telles que « les quartiers de relégation » ou « les quartiers d'exil ». Grâce à la rénovation urbaine, les habitants de ces quartiers se verraient offrir une palette plus diversifiée de choix résidentiels. Telle est du moins la finalité explicite du programme américain Hope VI, dont l'intitulé peut se traduire littéralement par : « Des opportunités de logement pour les gens où que ce soit ».

de « ségrégation » des processus distincts de différenciation sociale et ethnique de l'espace, en laissant entendre qu'elles procèdent toutes d'une même causalité discriminatoire⁽¹²⁾.

Vouloir s'attaquer à la ségrégation au nom du rejet dont certains groupes sont l'objet suppose ainsi d'établir une claire distinction entre les processus conduisant à une ségrégation subie et ceux qui relèvent d'une ségrégation choisie. Cette question est l'objet d'une très riche littérature aux États-Unis. Le débat est d'ailleurs loin d'être définitivement tranché en faveur d'une thèse ou de l'autre s'agissant de comprendre la formation et la dynamique des quartiers de minorités ethniques ou raciales. On doit souligner à nouveau ici la faiblesse générale des travaux français qui permettraient d'appréhender les stratégies résidentielles -et éventuellement affinitaires- des minorités, ainsi que des travaux sur les discriminations intentionnelles ou systémiques dont elles sont éventuellement victimes dans le domaine du logement. En tous états de cause, on sait que la ségrégation est sans doute plus intense dans les quartiers riches que dans les quartiers pauvres⁽¹³⁾, ce qui interroge - à l'aune de la justice sociale - une politique qui voudrait lutter contre la ségrégation en agissant principalement du côté des quartiers pauvres... au risque d'évincer leurs habitants contre leur gré, ou de leur proposer de nouvelles conditions de logements pas nécessairement plus avantageuses.

L'expérience de la rénovation urbaine en France et aux États-Unis montre qu'il est plus facile de rééquilibrer l'offre résidentielle à l'échelle des quartiers pauvres qu'à celle des villes ou des agglomérations, là où prennent naissance les mécanismes ségrégatifs qui produisent des inégalités et des discriminations. Les obstacles rencontrés dans la mise en œuvre de stratégies d'accessibilité des ménages pauvres à des quartiers moins pauvres sont de même nature dans les deux pays. Le plus évident est la résistance des communes « d'accueil », mais aussi la réticence des ménages à quitter leurs quartiers d'origine pour déménager vers d'autres quartiers où ils risquent de ne pas être accueillis à bras ouverts, de se trouver isolés de leurs réseaux

⁽¹¹⁾ Rudder V. de (1995), « La ségrégation est-elle une discrimination dans l'espace ? Éléments de réflexion sur les relations interethniques », In Gallissot R., Moulin B. (dir.), *Les quartiers de la ségrégation. Tiers monde ou quart monde ?*, Karthala.

⁽¹²⁾ Brun J. (1994), « Essai critique sur la notion de ségrégation et son usage en géographie », In Brun J., Rhein C. (dir.), *La ségrégation dans la ville. Concepts et mesures*, L'Harmattan.

⁽¹³⁾ Préteceille E. (2006), « La ségrégation sociale a-t-elle augmenté ? La métropole parisienne entre polarisation et mixité », *Sociétés contemporaines*, vol. 62, 5.

Cette instrumentalisation de la rénovation urbaine au service de la lutte contre la ségrégation de l'habitat est en réalité très discutée, compte tenu de la polysémie du mot « ségrégation ». En France plus encore qu'aux États-Unis, les discours dominants envisagent la ségrégation sous un angle exclusivement négatif, voire moral, car les mots de « ségrégation » et « discrimination » y sont souvent tenus pour équivalents. Les termes sont certes proches, mais ils ne sauraient être confondus. Si la discrimination induit l'idée d'un « coupable » et d'une « victime⁽¹¹⁾ », l'usage scientifique du concept de ségrégation est plus neutre lorsqu'il s'agit de décrire les divisions sociales et ethniques de l'espace. Certains travaux ne s'arrêtent pas à la description d'un état, mais cherchent aussi à analyser des processus, lesquels ne relèvent pas tous d'une logique discriminatoire. Il existe en effet des phénomènes d'agrégation résidentielle (ou de regroupements affinitaires) a priori indépendants de toute pratique discriminatoire. Pourtant, les discours politiques, le sens commun, et parfois les travaux scientifiques eux-mêmes, dénoncent sous le même vocable

familiaux et amicaux, de se couper enfin des services collectifs dont ils ont besoin. Ces stratégies, lorsqu'elles existent, se heurtent à une difficulté supplémentaire : l'insuffisante articulation entre la production de logements abordables dans les territoires qui en ont peu et les filières d'accès à ces logements où les minorités pauvres se retrouvent très peu. Organiser leur transfert exige non seulement de maîtriser les attributions, mais nécessite aussi un travail fin d'accompagnement. Les Américains ont développé à cette fin des special mobility programs qui traitent l'ensemble des déterminants de la mobilité, jusqu'à l'apaisement des craintes dans les territoires de destination des personnes volontaires pour déménager. Mais ces technologies de la mobilité, aujourd'hui articulées au volet « relogement » de la rénovation urbaine, butent sur un paradoxe : les participants doivent être choisis parmi les plus motivés pour franchir avec succès le pas d'un déménagement, et les programmes doivent rester assez discrets pour ne pas effrayer les territoires d'accueil.

ont eu sans conteste le plus fort retentissement. Ils mettent en cause la disparition des modèles d'identification positifs (role models) consécutive à la sortie du ghetto des familles « structurantes ». Dans son sillage, de nombreux chercheurs ont essayé de mettre en évidence des « effet de pairs » ou de « contagion » résultant des relations de voisinage entre familles pauvres. C'est une hypothèse de cette nature qui a été formulée par Eric Maurin dans son livre, aussi médiatisé que contestable, sur « le ghetto français »⁽¹⁴⁾. Son analyse du « séparatisme social » cumule en effet erreur écologique (l'hypothèse d'effets de pairs est avancée sans contrôle de l'ensemble des variables) et biais géographique (le « quartier » est réduit à un échantillon témoin de 50 logements contigus sans analyser les interactions entre ces territoires et leur environnement plus large).

⁽¹⁴⁾ Maurin É. (2004), *Le ghetto français. Enquête sur le séparatisme social*, Seuil.

⁽¹⁵⁾ Voir par exemple, Reingold D. A. (1999), « Social Networks and the Employment Problem of the Urban Poor », *Urban Studies*, vol. 36, n° 11, October.

⁽¹⁶⁾ Granovetter M. (1995), *Getting a Job : A study of Contacts and Careers*, University of Chicago Press.

AGIR SUR LES EFFETS PROPRES À LA CONCENTRATION SPATIALE DES « MINORITÉS » ET DES « PAUVRES »

La seconde hypothèse fondatrice - et le second postulat - de la rénovation urbaine est celui d'un effet propre de la concentration des pauvres et des minorités sur leur destin social. Vivre parmi ses « pairs » pèserait négativement sur leurs chances individuelles d'ascension socio-économique. Cette question de « l'effet de territoire » ou de « l'effet de milieu » est au cœur de débats scientifiques extrêmement denses aux États-Unis, cela depuis les travaux pionniers de l'école de Chicago. Mais en dépit d'une profusion de travaux, on ne dispose toujours d'aucune certitude pour établir empiriquement que l'absence de mixité sociale est en soi un facteur d'inégalité des chances - et encore moins pour démontrer que les situations de mixité résidentielle améliorent sensiblement les chances des plus défavorisés.

L'engouement pour la rénovation urbaine a suivi de très près, aux États-Unis, le retour en force dans le débat scientifique des hypothèses sur les effets pathogènes de la concentration spatiale des minorités pauvres. Les travaux de William J. Wilson

Associée à la problématique de l'isolement spatial et social des habitants du ghetto, une littérature non moins considérable s'est penchée aux États-Unis sur les réseaux sociaux ou le « capital social » mobilisables dans ces quartiers, pour assurer la promotion sociale des individus et les connecter notamment aux opportunités d'emploi. De nombreux travaux ont conclu que l'insuffisance des réseaux personnels jouait un rôle déterminant dans la mise à l'écart du marché du travail de certains groupes⁽¹⁵⁾, soit parce que les quartiers sont physiquement éloignés des zones riches en emplois peu qualifiés (phénomène dit de spatial mismatch, dont l'incidence paraît bien moindre dans le cas français), soit que la qualité de ces réseaux les rend peu efficaces. Ce dernier aspect a été mis en lumière par Mark Granovetter qui a insisté sur le rôle décisif des « liens faibles » (weak ties), ceux que l'on noue avec de simples connaissances et qui donnent accès aux informations et opportunités essentielles pour accéder à l'emploi. Selon cet auteur, les pauvres placés en situation d'isolement social et spatial, s'appuieraient plus que d'autres groupes sur les « liens forts » (strong ties) que procure l'entourage immédiat, au risque de s'enfermer dans des réseaux relationnels qui les coupent du monde extérieur et contribuent à l'auto-perpétuation de la pauvreté⁽¹⁶⁾.

⁽¹⁷⁾ Popkin S. J. et al. (2000), « The Gautreaux Legacy : What Might Mixed-Income and Dispersal Strategies Mean for the Poorest Public Housing Tenants ? », *Housing Policy Debate*, vol. 11, n° 4.

⁽¹⁸⁾ Goering et al. (2002), « A Cross-Site Analysis of Initial Moving to Opportunity Demonstration Results », *Journal of Housing Research*, vol. 13, n° 1.

⁽¹⁹⁾ Marpsat M. (1999), « La modélisation des "effets de quartier" aux Etats-Unis », *Population*, n° 2.

De cette perspective, le déménagement dans un quartier plus riche en ressources sociales devrait avoir en principe un effet favorable. Ce type d'observation a été rendu possible grâce à différents programmes de déménagements volontaires d'habitants des ghettos américains, dont les plus connus sont le programme Gautreaux, qui faisait suite à une décision de la Cour suprême rendue en 1976, et le programme Moving to Opportunity (MTO) engagé dans les années 1990 sous l'administration Clinton. L'évaluation du dispositif Gautreaux a conclu à des améliorations significatives dans une série de domaines, mais ces résultats ont été sévèrement critiqués par d'autres chercheurs en raison d'importants biais méthodologiques⁽¹⁷⁾. Si MTO s'est attaché à les corriger, en partie, et si ses évaluateurs ont constaté, là aussi, diverses améliorations (à l'exception notable de l'emploi et des revenus), ils sont restés

cette fois très prudents quant à l'extrapolation des résultats⁽¹⁸⁾. Des faiblesses méthodologiques affectent la plupart des études sur l'effet du territoire⁽¹⁹⁾. Très peu parviennent à mettre en évidence l'influence du quartier sur les comportements individuels en raisonnant « toutes choses égales par ailleurs », et les analyses dites « multivariées » ne font pas davantage ressortir d'effets nets et indiscutables. Or, plus on contrôle les variables individuelles (et familiales) et plus l'effet propre du quartier tend à devenir résiduel. Une autre limite des mesures empiriques de l'égalité des chances est qu'elles ne contrôlent pas suffisamment l'impact différentiel de l'offre de services selon les territoires. Aussi est-il hasardeux de conclure à un effet direct de la concentration de ménages pauvres, alors que les « chances » -les « life chances », disent les Américains- dépendent étroitement de la qualité des services publics et collectifs, dont on sait qu'elle est très variable selon les territoires.



Évaluer l'impact de la rénovation urbaine

Aucune des hypothèses fondatrices de la rénovation urbaine qui intéressent la justice sociale n'est donc pleinement vérifiée par les travaux empiriques. Ces derniers aboutissent à des résultats parfois contre-intuitifs en montrant que toutes les formes de ségrégation ne procèdent pas de discriminations et que la concentration spatiale des pauvres n'est pas forcément en elle-même un facteur d'inégalité des chances. Qu'en est-il alors des effets proprement dits de la rénovation urbaine ? Cette politique est-elle à même d'optimiser les choix résidentiels des ménages pauvres en créant les conditions d'une plus grande fluidité des parcours résidentiels ? En quoi l'injection de richesse et l'arrivée de nouveaux

ménages dans les quartiers rénovés bénéficient-elles aux habitants à qui l'on a permis de se maintenir dans ces quartiers ?

DES BÉNÉFICES LIMITÉS POUR LES MÉNAGES FRAGILES

Pour que les relogements consécutifs aux démolitions soient autre chose qu'une méthode de rétablissement de l'ordre dans les lieux, par la dissémination des « familles à problèmes », encore faut-il passer d'une simple logique de dispersion à la

logique beaucoup plus exigeante de la mobilité - une mobilité qui aurait du sens pour ceux qui souhaitent tenter leur chance ailleurs. Le relogement peut être une réelle opportunité pour ces ménages s'il coïncide avec une aspiration-même latente- à la mobilité. On sait - et c'est l'un des très rares domaines où l'on dispose en France de quelques données sur l'impact de la rénovation urbaine⁽²⁰⁾ - que les ménages les plus dynamiques profitent de l'effet d'aubaine des relogements pour s'installer dans des quartiers plus conformes à leurs stratégies socio-résidentielles. Mais l'opération est à hauts risques pour les autres ménages, plus fragiles, pour qui les risques d'isolement ne sont pas négligeables dans les quartiers de destination. Pour eux, l'amélioration des conditions de logement et du cadre de vie n'est nullement garantie. Dans le cas français, la proportion très significative de ménages relogés dans d'autres ZUS en témoigne. La difficulté de les reloger dans des programmes neufs ou récemment réhabilités est accentuée par l'impact négatif de la rénovation urbaine sur l'offre globale de logements bon marché. La rénovation urbaine aboutit souvent en effet à réduire le stock de logements abordables, à commencer par les grands logements, les seuls à être accessibles par les familles nombreuses pauvres ou modestes. Sur des marchés tendus comme celui de l'Ile-de-France, il est très probable que la démolition concomitante de milliers de logements accentue les déséquilibres entre l'offre et la demande de logement de ces familles « incasables ». S'y ajoutent les victimes collatérales que forment tous ceux qui attendent un logement social ou une mutation à l'échelle d'une ville ou d'un bassin d'habitat, et qui passent après les ménages relogés aujourd'hui considérés comme la catégorie la plus prioritaire avec les ménages « DALO ».

Aux États-Unis, le rapport d'une organisation de défense des logements abordables, ironiquement intitulé False Hope, a fait grand bruit, voici quelques années, en montrant que le programme HOPE VI était directement responsable de la perte nette de dizaine de milliers de ces logements. Dans un certain nombre de sites, la rénovation a été conduite de façon très brutale, surtout dans les premières années de mise en oeuvre du programme, dans un souci à peine voilé de se débarrasser des habitants originels. Ces derniers n'ont pas tous accédé à de meilleures

conditions de logement, loin s'en faut, ni été relogés dans des quartiers moins ségrégués⁽²¹⁾. En détruisant à marche forcée des logements accessibles aux familles pauvres sans reconstituer, ni sur place, ni ailleurs, une offre équivalente, le programme Hope VI a pu avoir un impact négatif disproportionné sur les minorités, plus dépendantes que tout autre groupe envers le logement bon marché. Ce qui lui a valu, dans plusieurs villes, d'être attaqué en justice pour discrimination indirecte. Singulier paradoxe pour une politique vouée à combattre la ségrégation...

⁽²⁰⁾ Voir Lelévrier C. (2008), Mobilités et trajectoires résidentielles des ménages relogés lors d'opérations de renouvellement urbain. Synthèse des travaux menés entre 2004 et 2007, PUCA, DIV, DREIF.

⁽²¹⁾ Kirszbaum T. (2009), Rénovation urbaine. Les leçons américaines, « La ville en débat », PUF, 2009.

UN RISQUE DE NOUVELLES SEGMENTATIONS SOCIALES ET TERRITORIALES

Si l'on s'en tient aux évaluations disponibles, les résultats du processus de relogement ne sont donc guère flatteurs dans les deux pays... sauf pour les ménages qui ont bénéficié d'un effet d'aubaine. La rénovation urbaine est censée avoir aussi un impact positif sur les conditions de vie de ceux qui sont relogés dans leur quartier d'origine (un cas de figure majoritaire dans le cas français), en suscitant notamment une émulation des nouveaux arrivants sur les anciens habitants. Ce schéma se vérifie très peu en France. La rénovation urbaine semble plutôt y créer des effets pervers, que des travaux commencent à mettre en évidence⁽²²⁾. La rénovation urbaine contribue paradoxalement à aggraver la ségrégation à des échelles territoriales plus fines, en recréant de nouvelles frontières internes aux quartiers, entre la partie rénovée et celle qui ne l'est pas (généralement la part la plus importante du quartier). Comme le PNRU doit faire état de réalisations rapides et visibles, les gestionnaires locaux procèdent généralement aux démolitions avant de reconstruire des programmes neufs ou de réhabiliter un patrimoine ancien.

⁽²²⁾ Voir ACT Consultants, CERFISE, IUP Paris XII (2009), Diversification de l'habitat et mixité sociale dans les quartiers en rénovation urbaine, Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU; Kirszbaum T. (2009), Articuler l'urbain et le social. Enquête sur onze sites « historiques » de la politique de la ville en rénovation urbaine, Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU.

Mais faute d'avoir calé la nouvelle offre résidentielle sur la demande potentielle des habitants du quartier, et notamment sur la demande des ménages les plus dynamiques, ces derniers sont les premiers à quitter le quartier, laissant derrière eux les ménages les plus difficiles à reloger ailleurs compte tenu de leurs caractéristiques et de leurs souhaits.

Du coup, on assiste dans différents sites en rénovation urbaine à une sorte de chassé-croisé entre des populations mobiles, qui ont profité de l'effet d'aubaine des relogements pour quitter leur quartier, et des populations en situation beaucoup plus précaire qui y entrent, notamment par le biais du DALO, et qui viennent côtoyer d'autres populations fragiles qui sont restées sur place et dont la condition socio-économique est restée inchangée faute d'un traitement social à la hauteur de ce qui a été investi dans le bâti et les aménagements. Et comme la gestion urbaine et sociale de proximité a été négligée au fil de l'avancement des travaux, la situation globale des quartiers se trouve généralement plus détériorée qu'elle ne l'était au démarrage des opérations.

Ce constat d'une segmentation sociale et territoriale accrue par la rénovation urbaine a été également établi par des études anglaises. Elles révèlent notamment l'apparition de nouveaux clivages spatiaux, correspondant à la différenciation entre des micro-secteurs dédiés à l'accession à la propriété et d'autres réservés au logement locatif social⁽²³⁾. Qu'en est-il dans ces conditions des interactions quotidiennes entre habitants de statuts socio-économiques hétérogènes ? Cette question est au cœur d'un grand nombre de travaux anglo-saxons qui tendent globalement vers un même résultat : ces interactions de proximité sont des plus limitées, y compris dans les situations de cohabitation dans les mêmes ensembles collectifs. La distribution spatiale des différents types de logement n'est donc pas seule en cause. Entrent aussi en jeu des clivages liés aux caractéristiques socio-économiques (revenus, âge, composition familiale, niveau d'éducation...) et aux modes de vie de populations. Entre groupes hétérogènes, le fait de s'inviter à dîner, de fréquenter les mêmes commerces, les mêmes équipements culturels ou d'envoyer ses enfants dans

les mêmes écoles n'a vraiment rien d'automatique, ni de spontané. La cohabitation résidentielle peut même s'avérer carrément contre-productive, car une plus grande proximité spatiale s'accompagne souvent de tensions et de conflits accrus.

Là où elle est entreprise (c'est-à-dire ailleurs qu'en France), l'évaluation de la rénovation urbaine permet de nuancer très fortement les commentaires lénifiants qui parsèment la littérature officielle sur le programme Hope VI ou les outils de communication de l'ANRU. A les en croire, chacun serait gagnant avec la rénovation urbaine dans un jeu à somme toujours positive : ceux qui partent s'inscriraient forcément dans des trajectoires résidentielles positives, et ceux qui restent ou qui reviennent à l'issue d'opérations-tiroirs tireraient profit d'une sorte d'« effet de ruissellement » (trickle-down effect) du développement de leur quartier. Ils bénéficieraient en particulier de la venue de ménages plus aisés, des services et des commerces qu'ils amènent avec eux. Ce sont là des hypothèses très mécanistes et pour tout dire néolibérales, car elles reposent sur le pari hasardeux selon lequel les pauvres, au contact de la richesse, en tireraient inévitablement un bénéfice pour eux-mêmes. En allant au bout de cette logique, il suffirait de n'investir qu'en faveur des riches pour qu'une sorte de main invisible fasse son œuvre pour le profit des pauvres...

⁽²³⁾ Silverman E. et al. (2005), *A Good Place for Children ? Attracting and Retaining Families in Inner Urban Mixed Income Communities*, Joseph Rowntree Foundation..



Les conditions d'une rénovation équitable

La capacité de la rénovation urbaine à opérer selon un principe de justice sociale, que ce soit en termes de choix résidentiels ou d'égalité des chances des plus défavorisés, se trouve largement infirmée par les travaux existants. Le risque d'effets pervers est, quant à lui, établi par de nombreux travaux étrangers, que l'on pense à l'impact de la rénovation urbaine sur l'offre de logements abordables et les groupes qui en dépendent le plus, ou aux effets contre-productifs de la cohabitation résidentielle de groupes hétérogènes.

PENSER L'ATTRACTIVITÉ DU QUARTIER D'ABORD POUR LES HABITANTS QUI Y VIVENT

Une rénovation urbaine véritablement soucieuse d'équité envers les plus défavorisés devrait satisfaire plusieurs conditions. La première est de considérer l'attraction de ménages extérieurs plus aisés comme un but de rang secondaire, et non comme la finalité première du calendrier des opérations. Le critère premier de l'attractivité devrait être celle du quartier pour les habitants qui s'y trouvent d'ores et déjà. La préoccupation de justice rejoint ici celle de l'efficacité, car l'expérience prouve que le processus de revitalisation réussit d'autant mieux que l'on aura pris appui sur les forces vives du quartier, en leur donnant la possibilité d'y réaliser leurs parcours résidentiels. Si dans un second temps, le quartier se valorise vis-à-vis de l'extérieur, ce ne peut être qu'un indicateur parmi d'autres de la réussite du projet de revitalisation, et non une finalité recherchée pour elle-même. Telle est l'optique aujourd'hui privilégiée par de nombreux praticiens américains de la politique de la ville qui se reconnaissent dans la thématique des « quartiers de choix » (neighborhoods of choice). Son succès est tel que l'administration Obama a repris cette dénomination pour baptiser un programme en cours d'adoption qui vise à étendre la démarche Hope VI au-delà du seul parc social, tout en affirmant tirer les leçons de ses effets négatifs sur l'offre résidentielle bon marché. C'est là en effet une condition indispensable pour que le thème des choix résidentiels ne reste pas un slogan creux.

Afin d'optimiser les choix résidentiels des habitants initiaux, la stratégie des « quartiers de choix » suppose un ajustement permanent des priorités en fonction des tensions qui peuvent apparaître entre l'offre et la demande de logements. Si le marché est détendu et la vacance importante dans le quartier, rien n'interdit d'entreprendre un véritable « marketing » du quartier en direction d'investisseurs et de ménages extérieurs, car l'appréciation des valeurs foncières et immobilières n'aura pas d'impact négatif, au moins à court terme, sur le bien-être des habitants initiaux. Si les indicateurs d'attractivité du quartier montrent au contraire une appréciation rapide, signe d'un mouvement de gentrification, les priorités devront changer : l'objectif premier sera alors de conserver un niveau de logements abordables qui permette aux habitants en situation fragile de se maintenir dans le quartier.

COMBINER MOBILITÉ RÉSIDENIELLE ET ACTIONS SOCIALES, ÉDUCATIVES, DE FORMATION...

La seconde condition d'une rénovation équitable envers les habitants initiaux est de s'intéresser à leurs trajectoires individuelles. Il n'existe en effet aucune corrélation automatique entre l'amélioration des conditions de vie dans les quartiers rénovés et l'amélioration des conditions de vie de ceux qui y résidaient au démarrage des opérations. Ce ne sont plus forcément les mêmes habitants qui y résident à l'arrivée, et ceux qui l'ont quitté n'ont pas forcément amélioré leur situation. Aux États-Unis, les résultats les plus probants ont été obtenus là où a été fournie non seulement une aide intensive à la mobilité résidentielle, mais également à la mobilité sociale. Dans cette perspective de mobilité socio-résidentielle, il ne s'agit pas seulement de faciliter des déménagements, mais d'apporter aussi de nouveaux services permettant d'aider les habitants à franchir les barrières qu'ils rencontrent dans leurs parcours personnels. A cet égard, la rénovation urbaine peut être un vecteur de mobilité géographique, mais elle n'aura d'effets positifs et durables sur la condition socio-économique des

habitants de départ que si l'action sur le logement et le cadre de vie se combine avec des actions sociales, éducatives, sanitaires, de formation, d'accès à l'emploi, aux transports, etc. La situation française n'est pas la plus favorable, de ce point de vue, car c'est précisément le pays où les dimensions urbaine, sociale et économique de la rénovation urbaine sont les plus cloisonnées, en amont, dans les politiques nationales. A titre de comparaison, on peut remarquer que 15% des crédits fédéraux alloués au programme Hope VI⁽²⁴⁾ sont réservés au financement de services individuels ou d'actions de nature plus collective inspirées du développement communautaire.

⁽²⁴⁾ Sur un total de plus de 6 milliards de dollars fédéraux consacrés à ce programme, auxquels s'ajoutent une douzaine de milliards provenant d'autres sources, fédérales, locales ou privées.

PRENDRE APPUI SUR LES RESSOURCES DES HABITANTS

Telle est la troisième condition essentielle pour que la rénovation urbaine se montre équitable envers les habitants originels : associer ces derniers à la

définition et la mise en oeuvre des projets dans le droit fil des démarches de développement communautaire. Dans le community development, la notion de communauté est à entendre de deux manières : au sens géographique du quartier et au sens de l'engagement dans une action collective de tous ceux qui ont un intérêt commun à sa revitalisation. Les acteurs du développement communautaire partagent en effet cette conviction que les quartiers, même les plus pauvres, ne sont jamais entièrement démunis de ressources. Et parmi les ressources à valoriser figure au premier rang le potentiel d'engagement civique de leurs habitants. Son objectif prioritaire est donc la stabilisation des ménages les plus dynamiques, qui sont aussi les plus susceptibles de s'engager dans une action collective en faveur du quartier. Et s'il est question de mixité dans le développement communautaire, il s'agit d'abord d'une mixité « endogène » que l'on peut obtenir en enracinant ceux qui s'en sortent, tout en cherchant à élever la condition des autres.

Le développement communautaire se pratique dans d'autres pays européens, y compris en articulation avec la rénovation urbaine. Le programme Hope VI en fait lui-même grand cas, au moins sur le papier. On y retrouve aussi toute la rhétorique du développement communautaire sur la construction d'une capacité d'action collective dans les quartiers. Mais comme le gouvernement fédéral américain a laissé une grande latitude aux acteurs locaux pour concevoir et mener leurs stratégies, l'implication des habitants et des organisations qui représentent leurs intérêts, est apparu très variable selon la culture des villes. Celles qui privilégient traditionnellement les relations avec les seuls intérêts économiques se seront révélées les moins attentives à l'intérêt des habitants, à l'inverse de celles qui ont l'habitude de coopérer étroitement avec les associations d'habitants. Dans certaines villes, ces associations ont été investies de réels pouvoirs de décision, tant sur les orientations que dans la mise en oeuvre de la rénovation urbaine.

Il n'y a donc pas de fatalité à l'apathie des habitants concernés par la rénovation urbaine. Encore faut-il les envisager comme une ressource, et non comme le problème à résoudre. Cela suppose de créer les conditions d'une co-production des projets de rénovation urbaine plutôt que de considérer les habitants comme les objets passifs d'opérations de communication destinées à leur faire accepter le projet et à les convaincre qu'ils en seront, eux aussi, les bénéficiaires. Tout indique pourtant qu'il y a des gagnants et des perdants dans la rénovation urbaine.

ÉCLAIRAGE

LE COMMUNITY DEVELOPMENT

Le développement communautaire (ou community development) désigne les initiatives portées par des organisations de la société civile qui agissent dans l'intérêt des quartiers pauvres, en appui sur la mobilisation de leurs habitants. Cette démarche recouvre un ensemble d'activités visant à redonner une valeur (foncière, résidentielle, commerciale, environnementale...) aux quartiers, tout en renforçant le capital individuel et la capacité d'action collective de leurs habitants - ce qu'exprime la notion difficilement traduisible d'empowerment -. Dans ce cadre, des partenariats sont établis entre les organisations de quartier et des acteurs institutionnels, économiques ou philanthropiques susceptibles d'y intervenir.

Aux États-Unis, les Community Development Corporations (CDC) sont les principaux acteurs du développement communautaire. Les habitants occupent la moitié au moins des sièges de leur conseil d'administration. D'abord spécialisées dans la production et la gestion de logements bon marché, les CDC se sont engagées dans des activités diversifiées (éducation, emploi, sécurité, culture...) au nom d'une approche globale - ou « holistique » - qui cherche à concilier des objectifs de revitalisation des lieux et de promotion des gens. Les pratiques de développement communautaire ont émergé dans les années 1960, aux États-Unis, comme prolongement du mouvement des droits civiques. Cette démarche concerne aujourd'hui des quartiers d'immigration récente ou des zones rurales. Elle est une source d'inspiration pour différents pays européens et pour les programmes de développement des pays pauvres.